



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **B. V.**, zast. JUDr. Ladislavem Koženým, advokátem, se sídlem Sladkovského 13, Kolín IV., proti žalovanému: **Městský úřad Čáslav**, se sídlem náměstí Jana Žižky z Trocnova 1, Čáslav, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 5. 1. 2010, č. j. 44 Ca 111/2009 - 28,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Zástupci žalobce JUDr. Ladislavu Koženému, advokátovi, **s e p ř i z n á v á** odměna za zastupování ve výši 5760 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

### **O d ů v o d n ě n í :**

Žalobou ze dne 26. 8. 2009 se žalobce domáhal zrušení veškerých stavebních rozhodnutí vydaných žalovaným ve vztahu ke společnosti LESS & TIMBER s. r. o., se sídlem Bohdaneč 136, týkajících se stavebních parcel č. 3812, 3814, 3815, 3816, 2580 a 2595 v katastrálním území Čáslav. Poukázal na to, že po své matce zdědil pozemky parc. č. 501/1 a 501/2, označil se za opomenutého účastníka těchto řízení a konstatoval, že mu uvedená rozhodnutí nebyla doručena.

Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 11. 11. 2009 uvedl, že jde patrně o rozhodnutí o povolení odstranění staveb bývalé pily č. j. VÝST 15066/08, 3284/2008-Ob, ze dne 17. 6. 2008, a stavební povolení na výstavbu „dřevařského závodu Čáslav“ ze dne 29. 7. 2008, č. j. VÝST 17570/08, 3942/2008-Ob. Účastníky stavebního řízení určil úřad podle § 109 zákona č. 183/2006 Sb. s tím, že pozemky, k nimž se žalobce hlásí, se stavbou přímo nesousedí. Podle názoru žalovaného se tato rozhodnutí ani jejich realizace nedotkla vlastnických práv k pozemkům č. 501/1 a 501/2 v katastrálním území Čáslav. Žalovaný podotkl, že žalobce jej nikdy nepožádal, aby byl veden jako účastník řízení ani nedoložil své oprávnění za vlastníky těchto pozemků jednat. Žalovaný doplnil, že žalobce podal dne 2. 11. 2008 proti uvedeným rozhodnutím odvolání a návrh na obnovu řízení. Vzhledem k žalobcem uplatněným námitkám podjatosti pracovníků žalovaného a pracovníků krajského úřadu žalovaný předpokládá, že tyto návrhy nebudou dost rychle vyřízeny.

Žalobce v podání ze dne 8. 12. 2009 zdůraznil, že účastníkem řízení byl ze zákona a žalovaný s ním byl povinen jednat, což úmyslně nečinil, a záměrně jej neinformoval, aby se nemohl bránit. Odmítl názor, že mezi pozemky společnosti LESS & TIMBER s. r. o. a jeho majetkem je včleněna parcela č. 2580, a požadoval, aby si krajský soud zajistil katastrální mapu. Dále uvedl, že podle informace z kanceláře Veřejného ochránce práv se jedná o rozhodnutí ze dne 17. 6. 2008, č. j. VÝST 15066/08, 3284/08-Ob, a rozhodnutí ze dne 10. 7. 2008, č. j. VÝST 17570/08, 3942/2008-Ob, o jejichž obsahu nemá žalobce ponětí. Po obdržení informace od Veřejného ochránce práv žalobce podal odvolání a návrh na obnovu řízení, které poté urgoval, aniž kdokoliv reagoval.

Podáním ze dne 21. 12. 2009 žalobce požadoval vydání předběžného opatření spočívajícího v pozastavení platnosti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 6. 2008, č. j. VÝST 15066/08, 3284/2008-Ob, a ze dne 29. 7. 2008, č. j. VÝST 17570/08, 3942/2008-Ob, a dále v zákazu jakýchkoliv stavebních prací do pravomocného rozhodnutí soudu. Poukázal na to, že *„byl pominut co by účastník řízení“* a žalovaný odmítl realizovat jeho požadavek na zastavení stavebních prací.

Krajský soud v Praze usnesením ze dne 5. 1. 2010, č. j. 44 Ca 111/2009 - 28, předmětnou žalobu odmítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění soud uvedl, že generální žalobní legitimace ve správním soudnictví dává oprávnění každému, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím správního orgánu. Tvzení o tom, že správní rozhodnutí nesprávně zasáhlo do právní sféry žalobce v sobě zahrnuje předpoklad, že takové rozhodnutí je v právní moci, ať již po vyčerpání všech řádných opravných prostředků, či bez jejich využití, jestliže je právní řád nepřipouští. Vedle toho v souladu se zásadou *„vigilantibus iura scripta sunt“* by každý měl aktivně a důsledně dbát svých práv již v řízení před správním orgánem a teprve poté, kdy je jeho snaha bezvýsledná, obracet se na soud. Klade se tak důraz jednak na respektování požadavku procesní ekonomie, neboť je -li otevřena právní možnost nápravy nezákonnosti vyšší správní instancí, není věcný ani právní důvod předkládat věc soudu, jednak je zdůrazněna nutnost aktivity subjektů veřejnoprávních vztahů při ochraně jejich subjektivních oprávnění. Tedy jsou-li přípustné řádné opravné prostředky a jsou-li podány, přičemž o nich není dosud rozhodnuto, nelze u soudu vést řízení o přezkumu rozhodnutí

správního orgánu právního stupně. Je-li podána taková žaloba, je nutno ji odmítnout, neboť je podle § 46 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), předčasná. V posuzované věci soud shledal, že se žalobce domáhá přezkoumání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Z podání žalobce i z vyjádření žalovaného pak plyne a není o tom mezi nimi sporu, že obě rozhodnutí žalobce napadl odvoláním, o kterém dosud nebylo rozhodnuto. Soud proto žalobu jako předčasnou odmítl podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Soud doplnil, že až správní orgán rozhodne o odvolání a toto rozhodnutí řádně doručí žalobci, poběží mu v souladu s § 72 odst. 1 s. ř. s. lhůta pro podání žaloby, tentokrát již proti rozhodnutí správního orgánu druhého stupně. Jelikož byla žaloba odmítnuta, soud pro nadbytečnost nerozhodoval o návrhu na vydání předběžného opatření.

Proti tomuto usnesení podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost a požádal o bezplatné ustanovení advokáta. Namítal, že krajský soud pominul, že mu žalovaný téměř dva roky odpíral poskytnout jakékoliv informace ke stavebním pracím společnosti LESS & TIMBER s. r. o. Existence žalobou napadených rozhodnutí mu byla záměrně tajena, aby nemohl podat odvolání. Stěžovatel uvedl, že žalobu podal dne 27. 8. 2009, tato se však ztratila, proto ji podal znovu dne 6. 10. 2009. Poukázal na to, že poznatky o rozhodnutích žalovaného získal od Veřejného ochránce práv a poté podal návrh na obnovu řízení, o kterém žalovaný již téměř čtvrt roku nerozhodl. Podle stěžovatele tak bylo povinností krajského soudu umožnit mu opravu návrhu v režimu podle § 79 s. ř. s. Zdůraznil, že krajský soud musí zohlednit jeho situaci a pozastavit se nad „nesoudností žalovaného“. Stěžovatel dále připomněl, že přímo sousedí s pozemky společnosti LESS & TIMBER s. r. o.

Krajský soud v Praze usnesením ze dne 2. 2. 2010, č. j. 44 Ca 111/2009 - 35, přiznal stěžovateli osvobození od soudního poplatku z kasační stížnosti a ustanovil mu zástupcem pro řízení o kasační stížnosti JUDr. Ladislava Koženého, advokáta, kterého současně vyzval k doplnění kasační stížnosti.

V doplnění kasační stížnosti stěžovatel zrekapituloval, že se domáhá zrušení shora uvedených rozhodnutí žalovaného, která mu nikdy nebyla doručena. Stěžovatel byl opomenut jako účastník řízení v těchto řízeních, ačkoliv je vlastníkem pozemku sousedícího s pozemkem, na kterém byla zmíněnými rozhodnutími povolována stavební činnost. Konstatoval, že opomenutí žalovaného trvá již téměř dva roky, proto uplatňoval v tomto řízení i požadavek na vydání rozhodnutí ve věci nečinnosti správního orgánu. Stěžovatel namítal, že rozhodnutí žalovaného již nabyla právní moci, a proto nebylo na místě žalobu odmítnout jako předčasnou. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k novému projednání.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Dne 7. 5. 2010 byla věc předložena Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí o kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti a v jejím doplnění. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, *je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem.* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 625/2005, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Nejvyšší správní soud proto považoval za důvod podání kasační stížnosti důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

Podle § 5 s. ř. s., *nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon.*

Podle § 68 písm. a) s. ř. s. *žaloba je nepřipustná také tehdy, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného.*

Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., *nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh je podle tohoto zákona nepřipustný.*

Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu *ochrana práv ve správním soudnictví může nastoupit teprve poté, kdy byl pořad správních stolic vyčerpán (§ 5 s. ř. s.). Tím, že správní orgán I. stupně vyznačil na svém rozhodnutí doložku právní moci v okamžiku, kdy již účastník správního řízení proti tomuto rozhodnutí podal odvolání a o tomto odvolání dosud rozhodnuto nebylo, není splněn předpoklad vyčerpání řádných opravných prostředků. Žalobu podanou za této situace proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně proto správní soud odmítne* (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 28/2004 - 106, ze dne 16. 11. 2004, publikované ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 454/2005, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

Podobně v rozsudku ze dne 4. 3. 2004, č. j. 3 Ads 58/2003 - 32, Nejvyšší správní soud vyslovil, že *nevyčká-li žalobce rozhodnutí odvolacího orgánu o řádném opravném prostředku a podá žalobu s konstatováním, že by odvolací orgán rozhodnutí správního orgánu prvního stupně stejně potvrdil, nenaplnil podmínku vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem uvedenou v ustanoveních § 5 s. ř. s. a § 68 písm. a) s. ř. s.; žaloba je nepřipustná a soud ji podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítne.*

Nejvyšší správní soud předesílá, že při posuzování důvodnosti kasační stížnosti vycházel z obsahu soudního spisu a vzal za prokázané ty skutečnosti, které shodně tvrdili oba účastníci řízení.

Stěžovatel žalobou napadl dvě rozhodnutí žalovaného jakožto správního orgánu prvního stupně, a to rozhodnutí o povolení odstranění staveb bývalé pily ze dne 17. 6. 2008, č. j. VÝST 15066/08, 3284/2008-Ob, a stavební povolení na výstavbu „dřevařského závodu Čáslav“ ze dne 29. 7. 2008, č. j. VÝST 17570/08, 3942/2008-Ob. Stavební zákon ani jiný právní předpis nevyloučil možnost podat proti každému z uvedených rozhodnutí odvolání, což také stěžovatel učinil. V odvolacím řízení by měl správní orgán druhého stupně především zhodnotit, zda lze stěžovatele skutečně považovat za opomenutého účastníka správního řízení či nikoliv a podle toho zvolit další postup. Z obsahu soudního spisu bylo dále zjištěno, že o odvolání stěžovatele proti předmětným rozhodnutím žalovaného dosud nebylo rozhodnuto.

Za dané procesní situace Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že správní soudnictví je založeno na zásadě subsidiarity soudního přezkumu, což znamená, že soudní ochrana nastupuje až v okamžiku, kdy se účastník správního řízení nemůže domoci svých práv v rámci správního řízení např. uplatněním přípustných řádných opravných prostředků. Tato zásada se projevuje v citovaném ustanovení § 5 s. ř. s. a také v § 68 písm. a) s. ř. s., které vyžadují, aby navrhovatel před podáním návrhu ve správním soudnictví vyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem. Za vyčerpání opravných prostředků přitom nelze považovat pouhé podání odvolání, ale teprve rozhodnutí o něm, které již zpravidla lze napadnout žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s.

Pokud tedy stěžovatel podal odvolání proti žalobou napadeným rozhodnutím správního orgánu prvního stupně a nevyčerpal rozhodnutí odvolacího orgánu, nevyčerpal přípustné řádné opravné prostředky. Žaloba stěžovatele je tudíž nepřípustná ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s.

Namítá-li stěžovatel, že žalobou napadená rozhodnutí jsou podle sdělení žalovaného v právní moci, Nejvyšší správní soud podotýká, že otázka právní moci těchto rozhodnutí bezprostředně souvisí s právní otázkou účastenství stěžovatele v předmětných správních řízeních, kterou musí v první řadě posoudit odvolací správní orgán. Z argumentu, že obě rozhodnutí žalovaný považuje za pravomocná, tak podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze ve prospěch jejich soudního přezkumu nic vytěžit.

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval tvrzením stěžovatele, že mu krajský soud měl umožnit opravu jeho podání v režimu podle § 79 s. ř. s., resp. že uplatňoval v tomto řízení i požadavek na vydání rozhodnutí ve věci nečinnosti správního orgánu.

Po prostudování všech podání stěžovatele Nejvyšší správní soud shledal, že stěžovatel v průběhu soudního řízení před vydáním napadeného usnesení krajského soudu neuplatnil žádný návrh, z něhož by bylo možno dovodit, že se domáhá ochrany proti nečinnosti správního orgánu. Tomuto nenasvědčuje ani obsah žaloby a dalších podání stěžovatele, která jsou výlučně směřována proti rozhodnutím žalovaného.

Soudní řízení ve správním soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou, která se projevuje tím, že řízení nemůže být vedeno bez návrhu (resp. zahajuje se pouze na návrh - srov. § 32 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že stěžovatel v řízení před krajským soudem nepodal návrh ve smyslu § 79 s. ř. s., nelze krajskému soudu vytýkat, že o možné nečinnosti žalovaného nerozhodoval. Na okraj dlužno podotknout, že délku správního řízení ovlivňují stěžovatelem vznesené námitky podjatosti pracovníků odvolacího správního orgánu, tj. Krajského úřadu Středočeského kraje, které musí být vyřízeny před rozhodnutím o odvolání.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že nezjistil namítanou nezákonnost napadeného rozhodnutí, a proto kasační stížnost proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 5. 1. 2010, č. j. 44 Ca 111/2009 - 28, podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití ustanovení § 120 téhož zákona. Protože úspěšnému žalovanému v tomto stádiu řízení žádné náklady nad rámec běžné činnosti nevznikly a stěžovatel v řízení nebyl úspěšný, bylo rozhodnuto tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odměna soudem ustanovenému zástupci stěžovatele JUDr. Ladislavu Koženému, advokátovi byla stanovena za dva úkony právní služby ve výši 2100 Kč podle § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů (převzetí a příprava zastoupení a písemné podání soudu týkající se věci samé podle § 11 odst. 1 písm. b) a d) této vyhlášky) a režijní paušál podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky ve výši 300 Kč za každý úkon, celkem tedy 4800 Kč. Zástupce stěžovatele doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto se podle § 35 odst. 8 s. ř. s. odměna zvyšuje o částku odpovídající této dani, která činí 20 % z částky 4800 Kč, tj. 960 Kč. Zástupci stěžovatele bude vyplacena částka ve výši 5760 Kč, a to z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. září 2010

JUDr. Marie Turková  
předsedkyně senátu